

Il servizio di counseling offerto a giovani laureati produce un aumento nell'occupazione?

Gli effetti di un programma intensivo di orientamento al lavoro adottato dal Governo francese

La disoccupazione giovanile cresce ad un ritmo elevato in molti Paesi Europei, raggiungendo livelli mai registrati in passato. In Spagna e in Grecia nel 2012 superava il 50%. Quest'anno toccherà in Italia il 40%. Come ridurre questo preoccupante fenomeno? Tra le proposte sul tavolo vi è il potenziamento dei servizi di counseling e orientamento al lavoro rivolti ai più giovani, così da aiutarli a districarsi nella difficile ricerca del primo impiego. Uno studio condotto in Francia ha analizzato gli effetti di un programma dedicato ai laureati sotto i 30 anni di età. Questa nota ne sintetizza i risultati.

La disoccupazione tra i giovani

In Europa il tasso di disoccupazione giovanile è cresciuto in 4 anni di circa il 50%: dal 15,8% del 2008 al 23% del 2012. Più del 30% dei giovani disoccupati non lavora da almeno un anno [Commissione Europea, 2012]. Una situazione che desta molta preoccupazione e che ha sollecitato il finanziamento di interventi mirati. Come il recente *Youth Guarantee*, un insieme di misure promosso dall'Unione Europea per far sì che gli Stati membri assicurino ad ogni persona sotto i 25 anni di età "un'offerta qualitativamente valida di lavoro o di proseguimento degli studi, entro 4 mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale".

667.000 giovani, ovvero l'11% degli individui tra i 15 e i 24 anni [Istat, 2013].

Le punte più alte di disoccupazione giovanile si toccano al Sud. Già nel 2012 Sicilia e Calabria superavano quota 50%. Campania, Basilicata e Sardegna avevano un valore di poco inferiore (tav. 2).

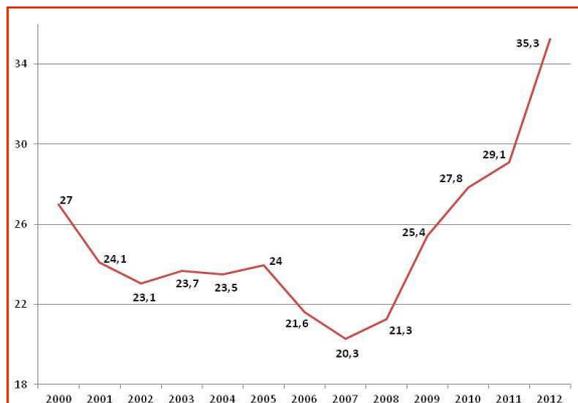
I SERVIZI DI COUNSELING PER I PIÙ GIOVANI

Per tentare di ridurre questo fenomeno molti Stati hanno attivato servizi di *counseling* e orientamento al lavoro. Attraverso un'assistenza personalizzata nella predisposizione delle candidature e nell'analisi della domanda di lavoro esistente, tali servizi dovrebbero aiutare coloro che sono in cerca di un impiego ad intercettare e soddisfare le richieste di personale delle aziende. Lo stesso *Youth Guarantee* raccomanda di potenziare questo tipo di interventi in favore di quei giovani che per la prima volta si confrontano con il mercato del lavoro.

Quali sono gli effetti dei servizi di *counseling* sui giovani che ne fruiscono? Davvero aumenta la loro probabilità di trovare un impiego? O è solo una perdita di tempo (per i giovani) e di denaro (per l'erario)? E qual è l'effetto sull'occupazione complessiva? L'eventuale aumento di occupati tra gli utenti del servizio avviene a danno di tutti gli altri? In altre parole, esiste un effetto spiazzamento?

"La disoccupazione giovanile è in forte crescita in Italia: in 5 anni è aumentata di 15 punti percentuali"

Tav. 1 - Giovani disoccupati in Italia (15-24enni)



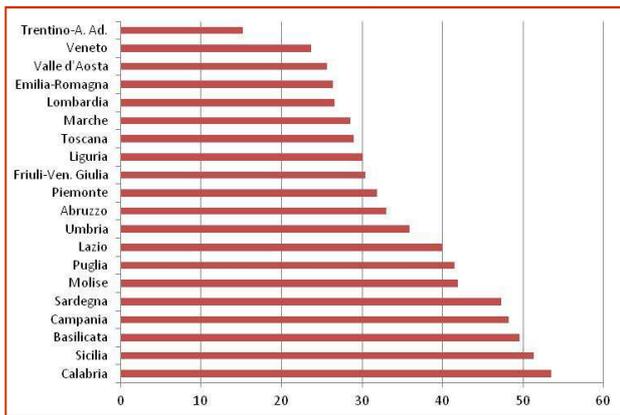
Nota: Il tasso di disoccupazione giovanile è la percentuale di giovani disoccupati sotto i 25 anni tra i componenti della forza lavoro (occupati e in cerca di lavoro) della corrispondente classe di età.

Fonte: ISTAT, 2013

LA SITUAZIONE IN ITALIA

L'Italia ha un alto tasso di disoccupazione giovanile. Nel 2012 era superiore al 35%, ben 15 punti percentuali in più rispetto al 2007 (tav. 1). Un valore peraltro destinato a crescere: secondo le rilevazioni più recenti raggiungerà quest'anno la quota del 40%. Si tratta di circa

Tav. 2 - La situazione nelle Regioni (2012)



Fonte: ISTAT, 2013

Per rispondere a queste domande il Ministero del Lavoro francese ha dato vita nel 2007 ad un programma pluriennale teso ad intensificare i servizi di *counseling* che vengono normal-

mente offerti ai giovani laureati in cerca di un impiego. La valutazione degli effetti di questa politica è stata affidata ad un gruppo di ricercatori affiliati a J-PAL (*Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab*), un centro nato nel 2003 presso il Dipartimento di Economia del MIT (*Massachusetts Institute of Technology*), che attualmente ha direzioni in Africa, Asia, Sud America ed Europa. Questa nota descrive i risultati conclusivi dello studio [Crépon e altri, 2013]

In cosa consiste l'intervento?

In Francia, fino al 2005, i servizi di orientamento al lavoro erano sotto il monopolio dell'Agenzia nazionale per l'impiego (*ANPE - Agence Nationale Pour l'Emploi*). La Legge di Coesione Sociale, detta *Loi Borloo* dal nome del suo promotore, rompe il monopolio, dando la possibilità ad agenzie private di erogare, in collaborazione con l'ente pubblico, servizi di counseling ai disoccupati. E' in questo contesto che prende forma un **intervento sperimentale per laureati, con meno di 30 anni e in cerca di lavoro da almeno 6 mesi** (o con periodo di disoccupazione, anche non continuo, di 12 mesi nel precedente anno e mezzo).

I SERVIZI OFFERTI DA SOGGETTI PRIVATI

Il programma, avviato nel 2007, è stato attuato in 235 aree, corrispondenti ad altrettanti sistemi locali del lavoro, disseminati in **10 regioni diverse** (circa la metà del territorio francese). In ogni regione il Governo ha emanato un bando rivolto a soggetti privati con esperienza nel counseling. La scelta è caduta sui fornitori che hanno assicurato un miglior rapporto qualità prezzo del servizio. In 6 Regioni sono state selezionate società commerciali e tra queste 5 erano agenzie di lavoro temporaneo. In 4 Regioni sono stati scelti enti non profit.

Le agenzie hanno contattato i giovani per offrire loro un intervento che si svolge in 2 fasi. Nella prima fase, che dura 6 mesi, le agenzie aiutano il giovane che richiede il servizio a trovare un lavoro a tempo indeterminato o a termine. Nella seconda fase,

di altri 6 mesi, le agenzie aiutano il lavoratore a superare le difficoltà iniziali del nuovo impiego e a trovarne un altro in caso di perdita. L'intervento prevede inoltre che: (1) ogni giovane sia seguito da un consulente personale, disponibile ad incontrarlo almeno una volta a settimana; (2) il consulente identifichi le offerte di lavoro adeguate al profilo del suo cliente; (3) i giovani frequentino workshop e seminari dedicati alla ricerca di lavoro.

GLI INCENTIVI PER LE AGENZIE

I pagamenti alle agenzie avvengono in 3 tranche e sono condizionati al raggiungimento di obiettivi intermedi:

- quando il disoccupato si iscrive al programma, l'agenzia riceve il 25% dell'importo pattuito nel contratto;
- se il disoccupato trova lavoro prima che scadano i 6 mesi della prima fase, l'agenzia riceve il 40% dell'importo;
- se l'impiego dura più di 6 mesi, l'agenzia riceve la tranche finale del 35%.

L'importo pattuito per erogare il servizio a un singolo utente varia tra Regioni: da un minimo di 1600 a un massimo di 2100 euro.

LE CARATTERISTICHE DEI GIOVANI

L'ANPE ha individuato 30.000 giovani¹ candidabili al programma, con un'età media di 25 anni. I 2/3 erano donne e il 16% aveva un diploma di laurea con un corso di studi uguale o superiore a 5 anni. Il 19% aveva un'anzianità di disoccupazione superiore a 12 mesi e il 33% riceveva un sussidio.

¹Questo è il numero di giovani sottoposti alla randomizzazione (vedi paragrafo successivo). Solo ad una parte di questi, circa la metà, è stata offerta la possibilità di accedere al programma. Gli altri sono stati esclusi. Una parte ancora più piccola (il 35% di coloro ai quali è stato offerta la possibilità di accedere al programma) ha deciso di fruire dei servizi di counseling.

"Una Legge del 2005 rompe il monopolio pubblico dei servizi di counseling"

"Il counseling intensivo costa fino a 2100 euro, se l'utente servito trova un lavoro duraturo"

In che modo è stato valutato?

La valutazione aveva 2 obiettivi principali: (1) capire in che misura l'offerta di servizi intensivi di *counseling* aumenti l'occupazione dei giovani contattati;

(2) comprendere se l'eventuale effetto prodotto vada a discapito di coloro che sono esclusi dal programma (cioè se si verifica un effetto spiazzamento).

Al fine di rispondere ad entrambe le domande è stato condotto uno **studio randomizzato per cluster** (*Clustered Randomized Experiment*).

IL CONFRONTO TRA INDIVIDUI

Per identificare l'effetto di offrire servizi più intensivi di *counseling* ai giovani in cerca di lavoro è stato necessario costruire un **gruppo di controllo**, formato da coloro che, pur presentando caratteristiche del tutto simili agli altri, non hanno avuto la possibilità di accedere ai servizi. Ciò che accade a tale gruppo approssima ciò che sarebbe accaduto ai giovani inclusi nel programma in assenza di intervento (**situazione controfattuale**). La differenza osservata tra i 2 gruppi è interpretabile come effetto.

Per decidere chi dovesse entrare a far parte del gruppo dei giovani ai quali viene offerto il servizio (detto **sperimentale**) e chi in quello di controllo, è stato effettuato un sorteggio (**randomizzazione**). Tale procedura ha permesso di costruire 2 gruppi con uguali caratteristiche di partenza. Ogni mese, per circa 14 mesi, l'ANPE ha inviato ai ricercatori la lista delle persone che maturavano i requisiti per l'ingresso nel programma. Tra questi erano estratti a sorte i nominativi di coloro che sarebbero

stati contattati dalle agenzie operanti sul territorio. Gli altri entravano a far parte del gruppo di controllo.

L'adesione al programma era però volontaria e solo una minoranza dei giovani contattati dalle agenzie (circa il 35%) ha deciso di fruire dei servizi offerti. Ciò significa che molti giovani inclusi nel gruppo sperimentale, sebbene ne avessero diritto, non hanno goduto del beneficio del *counseling* o, come si dice in gergo, non è stato realmente "trattato". L'eventuale differenza osservata ex post tra gruppo sperimentale e gruppo di controllo sarà perciò data dall'effetto del *counseling* solo sul 35% dei giovani contattati (vedi tav. 3).

IL CONFRONTO TRA AREE

Per verificare l'esistenza di un **effetto spiazzamento** è stato necessario **differenziare l'intervento tra le aree**. Alcune aree sono state escluse completamente dall'intervento. Altre lo hanno ricevuto parzialmente. Altre sono state completamente esposte. Si hanno così 5 categorie d'intervento in base alla proporzione di giovani che le agenzie avrebbero dovuto contattare: 0, 25%, 50%, 75%, 100%. Ad ogni categoria sono state assegnate 47 aree, fino a raggiungere il totale di 235. L'assegnazione alle 5 categorie è avvenuta effettuando un sorteggio tra aree simili. Il confronto tra i 5 gruppi di aree così formate ha permesso di conoscere l'effetto sull'occupazione complessiva di avere all'interno del territorio una quota più o meno ampia di giovani contattati dalle agenzie di *counseling*.

"L'esperimento prevede una doppia randomizzazione. Si sorteggiano prima le aree, che ricevono "dosi" diverse di servizi, poi i giovani che le agenzie devono contattare"

Tav. 3 - Stima dell'effetto



L'intervento funziona?

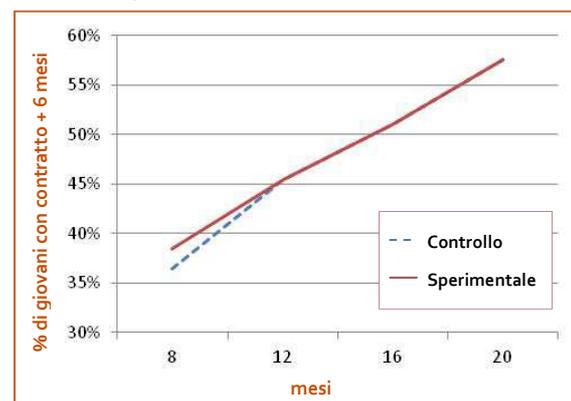
In media i giovani contattati dalle agenzie hanno trovato lavoro più velocemente dei loro coetanei. Si tratta però di un effetto di brevissimo periodo che scompare dopo un anno dall'avvio del programma.

L'EFFETTO SUI GIOVANI CONTATTATI

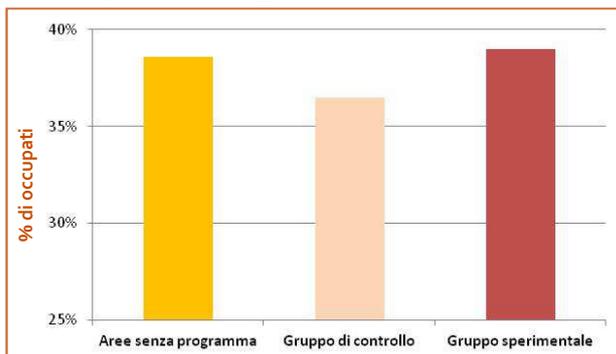
I giovani appartenenti al gruppo sperimentale e a quello di controllo sono stati intervistati dopo 8, 12, 16 e 20 mesi dal momento del contatto con l'agenzia. La variabile di maggior interesse è la percentuale

di occupati con contratti di lavoro superiori a 6 mesi. Su questa variabile, dopo 8 mesi dal contatto, si registra un lieve effetto pari a 2,5 punti percentuali. Già al 12° mese però l'effetto scompare e non si riscontrano altre differenze significative tra

Tav. 4 - L'effetto dell'offerta sui contattati



Tav. 5 - L'effetto spiazzamento



Nota: Dati all'ottavo mese dall'offerta di partecipare al programma.

gruppo sperimentale e gruppo di controllo (tav. 4).

IL "DANNO" PER GLI ESCLUSI

Il confronto tra aree che hanno ricevuto "dosi" diverse di servizi permette di valutare se esiste un effetto spiazzamento. Dal confronto emerge che i giovani

del gruppo di controllo, cioè i residenti in aree dove sono presenti servizi potenziati di counseling ma esclusi dalla possibilità di

riceverli, hanno maggiori difficoltà a trovare lavoro, rispetto a quelle che avrebbero se il programma non esistesse per alcun giovane. Essi hanno una probabilità di essere occupati inferiore di circa 2,1 punti percentuali rispetto ai loro coetanei residenti in aree dove il programma non esiste (tav. 5). Più o meno l'effetto osservato sui giovani contattati (+ 2,5).

Sembra quindi che il lieve incremento di occupazione registrato tra i giovani inclusi nel programma sia ottenuto a danno degli esclusi. Il risultato è che l'effetto sull'occupazione giovanile complessiva dell'area, una volta tenuto conto anche dello spiazzamento, è pressoché nullo.

Quali conclusioni trarre dallo studio?

- L'offerta di servizi potenziati di *counseling* ha migliorato di poco, e solo nel breve periodo, la capacità dei giovani contattati dall'agenzia di trovare un impiego.
- Ciò dipende anche dal fatto che solo il 35% dei giovani contattati ha davvero fruito dei servizi offerti. La stima dell'effetto dell'offerta di servizi (2,5 punti percentuali all'8° mese), calcolata come differenza *ex post* tra gruppo sperimentale e gruppo di controllo, risente di questa scarsa partecipazione. Il 65% del gruppo sperimentale non ha ricevuto alcun servizio e dunque non ha goduto di alcun effetto benefico. Nel caso di una prosecuzione della politica sarebbe opportuno indagare le cause di questa scarsa fruizione.
- Il lieve effetto prodotto sui giovani contattati non determina un impatto sull'occupazione complessiva dell'area. Il successo di tali individui è probabilmente ottenuto a spese degli altri giovani (non serviti)

che stanno cercando lavoro in quell'area e che vengono "spiazzati".

- Alla luce di questi risultati, l'entusiasmo dei policy makers per l'adozione di programmi di counseling rivolti a giovani non è del tutto giustificato. Se l'obiettivo è ridurre la disoccupazione giovanile, la scelta di potenziare tali servizi sembra non essere adeguata. Ciò che questa politica produce è una riallocazione dei posti di lavoro già disponibili, a favore dei giovani che ricevono i servizi.
- Per conoscere l'efficacia dei servizi di counseling in contesti diversi o su popolazioni differenti, occorre produrre ulteriore evidenza attraverso analisi di tipo controfattuale. Il varo delle misure legate a *Youth Guarantee* può essere l'occasione giusta per condurre studi che identifichino sia gli effetti sull'occupazione di chi fruito dei servizi, sia gli eventuali effetti di spiazzamento. Occorre però pensarci per tempo.

"L'offerta di servizi di counseling non ha prodotto effetti sull'occupazione complessiva dell'area"

Riferimenti bibliografici

- Commissione Europea, *EU Youth Report - Status of the situation of young people in the European Union*, Working Document Sep. 2012
- Crépon B., Duflo E., Gurgand M., Rathelot R., Zamora P., *Do labor Market Policies Have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment*, Quarterly Journal of Economics 128(2), 2013
- ISTAT, *Occupati e disoccupati. Dati provvisori*, Statistiche Flash, agosto 2013

La presente nota è stata redatta da Marco Sisti dell'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP) di Torino.

Progetto CAPIRe è un'iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome. Le attività di ricerca, analisi e formazione sono curate dall'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche di Torino.



CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME